

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR



UNIVERSITY OF SZEGED
FACULTY OF ECONOMICS
AND BUSINESS ADMINISTRATION

MŰHELYTANULMÁNYOK

DISCUSSION PAPERS

MT-GTKKK – 2015/4

Beszélünk a részvételről...

Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintetti
részvétel aspektusából

BAJMÓCY ZOLTÁN – GÉBERT JUDIT – MÁLOVICS GYÖRGY – ELEKES ZOLTÁN
DOMBI JUDIT

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR
6722 Szeged, Kálvária sgt. 1. Telefon: 62/ 546-907
<http://www.eco.u-szeged.hu/>

Szerkesztőbizottság:

Voszka Éva (elnök)
Dinya László
Farkas Beáta
Hetesi Erzsébet
Kotosz Balázs
Kovács Péter
Lengyel Imre

Műhelytanulmányok

MT-GTKKK – 2015/4

A Műhelytanulmányok sorozat célja a Gazdaságtudományi Karon születő kutatási eredmények gyors közzéje és vitára bocsátása. A sorozatban megjelent tanulmányok további tudományos közlemények anyagául szolgálhatnak.

Szerzők

Bajmócy Zoltán, egyetemi docens. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Kutatóközpont. E-mail: bajmocyz@eco.u-szeged.hu

Gébert Judit, tudományos segédmunkatárs. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Kutatóközpont. E-mail: gebert.judit@eco.u-szeged.hu

Málovics György, egyetemi docens. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Kutatóközpont. E-mail: malovics.gyorgy@eco.u-szeged.hu

Elekes Zoltán, egyetemi tanársegéd. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Közgazdaságtani és Gazdaságfejlesztési Intézet. E-mail: elekes.zoltan@eco.u-szeged.hu

Dombi Judit, PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Közgazdaságtani Doktori Iskola E-mail: judit.dombi@eco.u-szeged.hu

Jelen tanulmány az OTKA K-109425 projekt keretében készült: A helyi gazdaságfejlesztés megalapozása a képességszemlélet segítségével. Köszönettel tartozunk Bacsa Tamásnak, Fokti Krisztinának, Habsz Lillának, Kallai Zoltánnak, Papp Zsaklinának, Tölgyi Zsófiának és Urbán Ákosnak.

ISBN: 978-963-306-403-0

ISSN: 2061-5353

Szeged, 2015.

Kiadja:

Szegedi Tudományegyetem
Gazdaságtudományi Kar

Beszélünk a részvételről...

Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintetti részvétel aspektusából

Összefoglaló: Tanulmányunkban a hazai vidéki nagyvárosok fejlesztési folyamata során megvalósuló érintetti részvételt elemezzük Amartya Sen képességszemléletéből kiindulva. A 23 hazai megyei jogú város 2013 és 2014 során elfogadott Partnerségi Egyeztetési Terveiket, Városfejlesztési Koncepcióit és Integrált Településfejlesztési Stratégiáit elemezzük. Ehhez kvalitatív tartalomelemzést, narratíva elemzést és kritikai diskurzuselemzést használunk. Végkövetkeztetésünk, hogy a legtöbb érintett számára a részvétel hazai formái nem saját ügyeik előmozdításának szabadságát jelentik, hanem a tényleges lehetőségektől történő megfosztás módját. Így a helyi fejlesztés „hogyanja” egyrészt önmagában is a jóllét csökkentésének irányába hat, másrészt akadályozza, hogy a szereplők a részvétellel, mint eszközzel élhessenek, és így előmozdíthassák a számukra kívánatosabb fejlesztési eredmények létrejöttét.

Kulcsszavak: Képességszemlélet, Deliberatív részvétel, Partnerségi Egyeztetési Terv (PET), Városfejlesztési Koncepció (VFK), Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS)

1. Bevezetés

A helyi fejlesztési folyamatok gyakorlatilag valamennyi helyi szereplő (közintézmények, vállalatok, helyi lakosok stb.) tevékenységére /életére hatással vannak. Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az érintetteknek milyen lehetőségei vannak a döntéselőkészítési, döntéshozatali és végrehajtási folyamatba bekapcsolódni a helyi fejlesztések során.

Célunk annak megértése, hogy valójában mit is jelent a részvétel (illetve a részvétel lehetősége) a helyi fejlesztés stratégiai tervezése kapcsán. E kérdés megválaszolásához jelen tanulmány a helyi fejlesztési dokumentumok elemzése révén kíván hozzájárulni. Tulajdonképpen azt vizsgáljuk, hogy mi az a „történet”, amelyet a helyi fejlesztési dokumentumok „elmesélnek” számunkra az érintetti részvétellel kapcsolatban.¹

Az empirikus kutatásnak különös aktualitást ad, hogy 2013 és 2014 során valamennyi hazai megyei jogú város felülvizsgálta legfontosabb fejlesztési dokumentumait. E felülvizsgálatra a regionális operatív programok biztosították a forrást és egyben ez szabta meg a tervek készítés időbeni ütemezését is. 2013 során mind a 23 hazai megyei jogú város közgyűlése elfogadta a

¹ A „történet” és „elmesél” szavak már azt vetítik elő, hogy e kérdés megválaszolásához – más módszerek mellett – a narratíva elemzést fogjuk segítségül hívni.

tervek felülvizsgálatával kapcsolatos partnerségi eljárás szabályait. Majd 2014 során elfogadásra kerültek az új Városfejlesztési koncepciók (VFK) és Integrált településfejlesztési stratégiák (ITS).²

A tanulmány második fejezetében felvázoljuk azokat az elméleti szempontokat, amelyek a részvétel empirikus értékeléséhez alapul fognak szolgálni. A harmadik fejezetben áttekintjük a részvétel hazai szabályainak változását, hogy megmutassuk a jelenlegi vizsgálat kontextusát és jelentőségét. A negyedik pontban felvázoljuk elemzésünk módszertanát. Az ötödik fejezetben tárgyaljuk eredményeinket, majd következtetésinket a hatodik fejezetben vonjuk le.

2. A részvétel értelmezése

Kutatási projektünk korábbi szakaszaiban feltártunk, hogy a képességszemlélet keretén belül gondolkodva az érintettek részvétele a fejlesztési folyamatban alapvető fontosságú (Bajmócy et al. 2014). Sen (2003) megközelítésében ugyanis a részvétel amellet, hogy eszközként is fontos önértékkel is bír (a részvétel tényes lehetőségének biztosítása a jóllét része). Ráadásul a deliberatív részvétel hiányában a fejlesztés céljáról alkotott elképzelések sem lehetnek kiforrottak (Bajmócy–Gébert 2014). Ennek oka, hogy a közösség, és közösségben létező egyén is csak mások szempontjait megismerve és mérlegelve tudja kialakítani és rangsorolni az értékes célok (képességek) listáját. Ahogyan Sen (2003, 240. o.) fogalmaz: „Értékeinket csak akkor tudjuk megfelelő tájékozottsággal és nem mások irányítása alatt kialakítani, ha egymással nyíltan kommunikálhatunk és vitatkozhatunk”.

A kutatáshoz kapcsolódó korábbi tanulmányokban azt is megmutattuk, hogy a részvétel szükségessége nem terelheti el a figyelmünket a gyakorlati részvételi folyamatok nagyon is lényeges hiányosságairól (Málovics et al. 2015). Így jelen tanulmánynak nem célja, hogy részletesen elemezze a részvétel mellett vagy ellen szóló érveket. A fejezetben a részvétel azon aspektusaira szeretnénk felhívni a figyelmet, amely elemzésünk szempontjából jelentőséggel bír, amelyekre elemzési keretünket építettük.

Amartya Sen (2003) *képesség* fogalma a valamire való tényleges lehetőséget állítja középpontba. Felhívja a figyelmet arra, hogy attól, hogy egy egyént / közösséget nem korlátoznak valamiben, még egyáltalán nem biztos, hogy ténylegesen képes értékes céljait

² Projektünkben a fejlesztési dokumentumok vizsgálata nem terjedt ki Budapestre. A fővárosra a megyei jogú városokétól eltérő szabályok vonatkoznak.

megvalósítani. Az eszközeink (pl. jog a részvételre) használatában ugyanis számos tényező (ún. átváltási tényező) korlátozhat.

Amennyiben a fejlesztési folyamatok vizsgálata során figyelmünket az emberek *képességeinek* kiteljesítésére irányítjuk, úgy nem csak a hagyományos értelemben vett korlátozásokat, hanem céljaink tényleges elérésének valamennyi korlátját „szabadsághiányként” (unfreedom) kell értelmezni (Samuels 2005). A fejlődési folyamat célja pedig nem más, mint ezen korlátok eltávolítása, és így a szabadság kiteljesítése.

A képességszemlélet ezen alapvető gondolatai a részvétel vizsgálata során is alkalmazhatók. (1) Egyrészt az elemzés nem merülhet ki egyszerűen annak megállapításában, hogy az érintetteknek jogi értelemben lehetősége van-e a folyamatokban részt venni. Azt is meg kell vizsgálni, hogy valódi opció-e számukra a folyamatokba történő bekapcsolódás. (2) Másrészt meg kell vizsgálni, hogy a részvételi folyamat valós lehetőséget biztosít-e a deliberációra, avagy csak az érintettek előre adott szempontjainak valamiféle aggregálására irányul. A képességszemlélet értelmében az utóbbi esetben nem beszélhetünk a folyamatok aktív alakításának (agency) valódi szabadságáról.

Emellett Bajmócy és Gébert (2014) amellett érvelt, hogy a képességszemlélet részvétel fogalma alatt nem egyszerűen a folyamatok politikai értelemben vett befolyásolásának lehetőségét kell érteni. A folyamatok alakításának ugyanis elválaszthatatlan aspektusa a fejlesztési folyamat szempontjából releváns *tudás* megalkotásában és megvitatásában történő részvétel. Ennek megfelelően, napjainkban az érintettek kizárásának két meghatározó formájával találkozunk (Callon et al. 2011). Az egyik a politikai hatalom delegálása (amely esetben az érintettek a választott képviselőkkel szemben egyszerű állampolgárok), a másik pedig az igaznak tekintett tudás előállításának delegálása (amely esetben pedig az érintettek laikusok a szakértőkkel szemben).

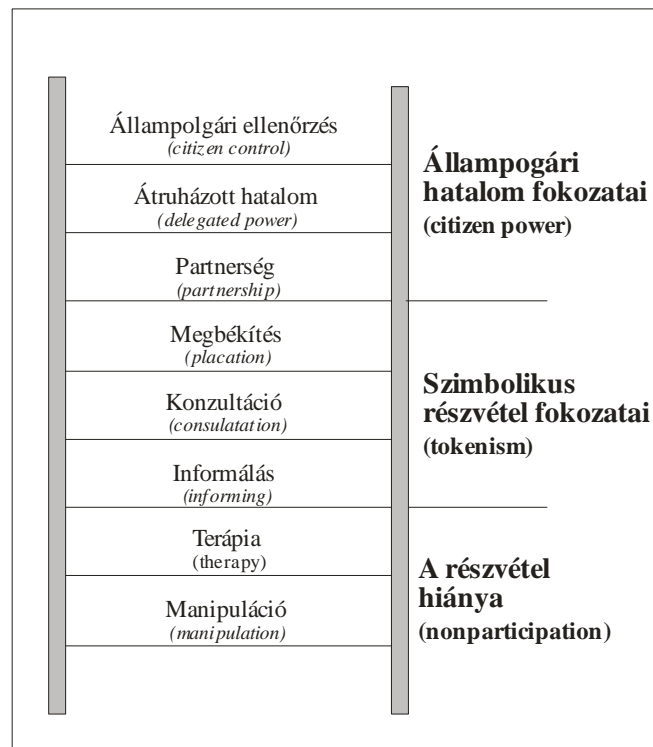
Mindezek alapján elemzésünknek a részvétel *minőségi jellemzőivel* kell foglalkozni. Az állampolgári részvétel szakirodalma részletekbe menően tárgyalja, hogy az egyes helyi szereplők eltérnek abban, hogy milyen részvételi lehetőségek adódnak számukra (Maier 2001), illetőleg részvétel címke alatt a befolyásolás nagyon különböző lehetőségeivel találkozhatnak (Arnstein 1969, Gaventa 2006).

A részvétel minőségi jellemzőinek megragadásához különösen hasznosnak tűnik Arnstein (1969) részvételi létrája és Gaventa (2006) hatalomkocka koncepciója. Mindkét megközelítésnek

vannak gyenge pontjai, amelyek jelentős része már maguknak a szerzőknek a számára is világos volt. Ám véleményünk szerint logikus és könnyen értelmezhető támpontot adnak a valódi részvétel előtt álló korlátok azonosításához és rendszerezéséhez – és mi jelen tanulmányban pontosan ezzel a céllal építünk rájuk.

Arnstein (1969) nagyhatású munkájának kiindulópontja, hogy a részvételi folyamat a *hatalom* újraelosztásáról szól: a hatalom nélkülieket ruhazza fel az őket érintő döntések befolyásolásának képességével. A gyakorlatban mindez nagyon különböző mélységben valósulhat meg, ennek megfelelően a részvétel fogalom egészen különböző gyakorlatokat takarhat (1. ábra).

1. ábra: Az állampolgári részvétel létrája



Forrás: Arnstein (1969, 217. o.); Józsa (2006, 47. o.) és Reisinger (2012, 25. o.) fordítását módosítva

A részvételi létra különböző fokozatai a hatalom átruházásának igen eltérő szintjeit jelenítik meg. Az alsó fokok a *részvétel hiányát* jelenítik meg. Ezekben az esetekben valójában nem a befolyásolási hatalom nélküliek kerülnek jobb helyzetbe. Ezek az esetek a hatalmi központ szereplőinek biztosítanak lehetőséget arra, hogy „(ki)oktassák”, meggyőzzék az érintetteket. Ez a

kategória a szándékos manipulálástól, az érdemi információk elhallgatásán át, a problémák látszólagos kezeléséig ölel fel gyakorlatokat. Fontos észrevenni, hogy amennyiben a részvétel lehetőségét kizárólag a korlátozás hiányaként értelmezzük, akkor ezek a fokok is részvételnek tűnhetnek.

A létre középső részén azok a gyakorlatok kapnak helyet, amelyek akár érdemi lehetőségeket is adhatnak arra, hogy az érintettek informálódjanak és közvetítsék szempontjaikat, de mindez valódi biztosítékok nélkül történik. Azaz alapvetően a hatalmi központ számára biztosít ez is lehetőségeket arra, hogy új szempontokat ismerjenek fel, de amennyiben ez érdekeikkel / értékeikkel ellentétes, úgy azokat minden további nélkül figyelmen kívül hagyassák. Ezeket nevezhetjük a *szimbolikus részvétel* (avagy tessék-lássék engedmények) kategóriájának. Ide tartozik az informálás, a konzultálás és az ún. megbékítés. Ez utóbbi esetben bizonyos érintettek részvétele intézményesül (a helyzet pacifikálása céljából), de ez általában a hatalmi központ érdekét szolgálja. Ilyes eset lehet, amikor például egy környezeti konfliktus esetén a döntéshozók a kevésbé radikális környezetvédő szervezeteknek partneri pozíciót biztosít, ezzel kifogva a szelet a radikálisabb ellenzők vitorlájából.

A részvételi fokozatok harmadik szintjét tekinti Arnstein (1969) valódi részvételnek: az *állampolgári hatalom* formáinak. Ezekben az esetekben az érintettek valódi befolyásolási hatalomra tesznek szert, amely az alkuképességtől a teljes végrehajtói és ellenőrzési hatalomig terjedhet.

Gaventa (2006) koncepciójának középpontjában szintén a hatalom fogalma áll (2. ábra). A szerző a hatalom szintjei (helyi, nemzeti, globális) mellett két további aspektust különít el: a hatalom terét és a hatalom formáit. Kiindulópontja, hogy „a részvétel, mint szabadság nem egyszerűen az előre adott keretek közti hatékony részvétel joga, hanem azt is magában foglalja, hogy kijelöljük és alakítsuk a részvétel terét” (Gaventa 2006, 26. o.).³

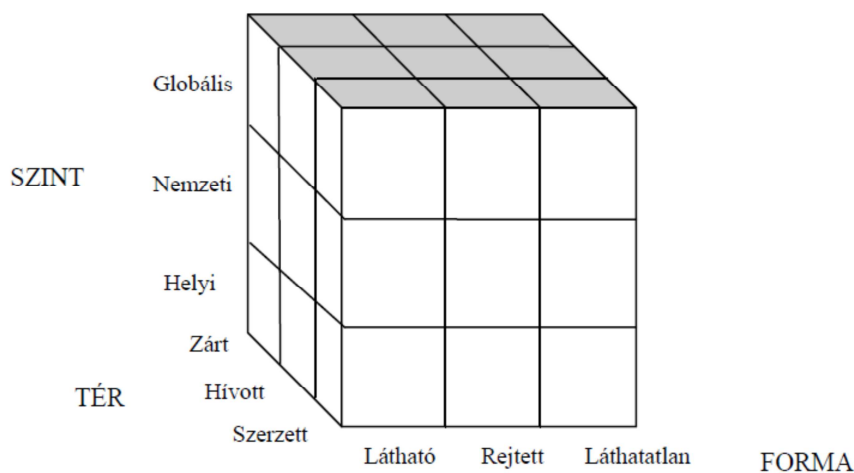
A hatalomkocka a *hatalom tereinek* három különböző fajtáját különbözteti meg: zárt terek (closed spaces), meghívott terek (invited spaces) és szerzett terek (claimed spaces) (Cornwall 2002). *Zárt tér* az olyan döntéshozói tereket jelent, amelyekben egy zárt csoport, zárt ajtók mögött hoz döntéseket, anélkül, hogy bármilyen más cselekvőt bevonna a folyamatba. Ilyen lehet például egy város közgyűlése. A civil társadalom egy része pont azon dolgozik, hogy ezeket a zárt tereket megbontsa és nagy nyilvánosságot és átláthatóságot biztosítson. *Meghívott tér* azt

³ Fordítás: Bajmócy Zoltán. Az eredeti idézet: „Participation as freedom is not only the right to participate effectively in a given space, but the right to define and to shape that space” (Gaventa 2006, 26. o.).

jelenti, hogy a döntéshozás egyes folyamataiban a döntéshozó szerv meghív bizonyos szereplőket (például felhasználókat, érintetteket). A meghívott térnek általában van valamilyen intézményesített formája, például lakossági fórum. A *szerezett tér* alatt a koncepció azokat a hatalmi formákat érti, amelyeket a kevesebb befolyásoló erővel bíró társadalmi csoportok szereznek maguknak. Általában azt jelenti, hogy hasonló gondolkodású emberek összefognak egy közös cél érdekében. Ezek a terek nagyon változatosak lehetnek társadalmi mozgalmak és egyesületek alapításától kezdve a természetes helyekig (például egy kocsmá), ahová az emberek összejárnak megvitatni az őket érintő társadalmi döntéseket.

Ezek a terek dinamikusan összefüggnek egymással és dinamikusan változnak. Például előfordulhat, hogy egy társadalmi mozgalmakat elindító helyi egyesület egyszer csak meghívottá válik, mert a városfejlesztési dokumentumok hivatalos véleményezője lesz az önkormányzatnál. A szerzett hatalmi tereknek azért van nagy jelentősége, mert ez az a hely, ahová az újfajta igények be tudnak csatornázódni.

2. ábra: A hatalomkocka



Forrás: Gaventa (2006, 25 o.) alapján Gébert (2015, 99. o.)

A hatalomkocka második dimenzióját a *hatalom különböző formái* jelentik. Ez a dimenzió azt próbálja meg megragadni, hogy a hatalom manifesztációi mennyire láthatóak, vagy láthatatlanok. Ennek megfelelően a szakirodalom megkülönböztet látható hatalmat (visible power), rejtett hatalmat (hidden power) és láthatatlan hatalmat (invisible power). A *látható hatalom* jelenti a politikai hatalom látható és pontosan definiált aspektusát. Ilyenek a formai szabályok, struktúrák, hatóságok, intézmények és a döntéshozás egyéb formai folyamatai. *Rejtett*

hatalmat jelent a politikai napirend (agenda) meghatározása. Bizonyos befolyásos emberek, csoportok, intézmények ellenőrizni tudják, hogy ki és milyen problémák kerülnek a döntéshozatalba. Általában a kevésbé befolyásos csoportok ilyen rejtett hatalmak miatt maradnak ki a döntéshozásból. A *láthatatlan hatalom* azokat az egyéneket és csoportokat jelenti, akik befolyással vannak a politikai részvétel pszichológiai és ideológiai hatáira, vagyis befolyásolni tudják egyes problémák jelentését, interpretációját és az általános elfogadhatóság normáit. Sokszor komoly problémák nem csak a döntéshozói asztalról hiányoznak, de a különböző érintettek elméjéből és tudatából is kimaradnak. Ezek a csoportok befolyásolják, hogyan gondolkodnak az emberek a saját helyükről a világban, mit gondolnak elfogadható helyzetnek a saját alá, vagy fölérendeltségükről. Például: alacsony jövedelmű országok fejlesztési projektjeiben gyakran fordul elő a helyi elit dominanciája, akik a saját profitjuk érdekében kihasználják a projektet kiszorítva ezzel kevésbé befolyásos csoportokat. A helyi társadalom számára azonban ez a status quo, ez tűnik a dolgok rendjének, nem gondolják, hogy tenniük kéne ez ellen valamit.

A hatalom három formájának a megkülönböztetése azért is fontos, mert ezek jelentik a különböző stratégiákat, ahol az érintettek beavatkozhatnak és teret szerezhetnek maguknak a döntéshozásban. Egyes érintettek a látható, formális jogi keretek között mozognak, például részt vesznek véleményezési folyamatokban, lakossági fórumokon. Mások a mozgósításra, kollektív cselekvési tervek kidolgozására koncentrálnak, hogy leküzdjék az akadályokat, amelyek bizonyos problémák előtérbe kerülése ellen hatnak. Ilyen lehet például egy photo-voice kiállítás a városháza folyosóján a helyi szegregált kisebbség körülményeiről. Mások a láthatatlan hatalmi formák megbontására törekcsenek azzal, hogy tudatosá tesznek bizonyos értékeket, például az egyenlőséget, vagy vallási toleranciát

3. Az érintetti részvétel jogi szabályozásának változása Magyarországon

Magyarországon az 1997. évi LXXVIII. tv. (Építési törvény) illetve a 314/2012 Kormányrendelet szabályozza a települési önkormányzatok számára a kötelezően kialakítandó fejlesztési (és tervezési) dokumentumok körét, azok alapvető tartalmi elemeit, illetve a tervezés menetét. Ezen jogszabályok alapján a hazai nagyvárosoknak (megyei jogú városoknak) két

átfogó fejlesztési dokumentumot kell kialakítani: a Városfejlesztési Konceptiót (VFK), illetve az Integrált Településfejlesztési Stratégiát (ITS).

A VFK, mint tervtípus már 1997 óta szerepel a jogszabályban. Ezzel szemben az ITS az európai uniós fejlesztési források elosztásához kapcsolódóan jelent meg. 2008-ban készültek el az első települési ITS-ek, és magát a tervtípust 2009 óta nevesíti a jogszabály. A két tervtípus viszonya a mai napig tisztázódott teljesen. A jogszabályi definíciók nem teljesen mentesek az ellentmondásoktól.⁴

2013 és 2014 során valamennyi hazai megyei jogú városban egyszerre folyt a VFK és az IVS felújítása. E folyamat során a tervek részletes tartalmi elemeit egy minisztériumi ajánlás rögzítette (NFGM 2012). Ez praktikusán úgy tisztázta a két tervtípus viszonyát, hogy a VFK mutatja meg a város hosszú távú céljait. Az ITS pedig egy középtávú terv, amely az adott költségvetési időszakban (jelenleg 2014-2020 között) rendelkezésre álló európai uniós fejlesztési források felhasználását tervezi.

A helyi fejlesztési tervek (és ehhez kapcsolódóan a rendezési dokumentumok) elkészítésének menetéről 1997 óta jogszabály rendelkezik. E szabályozásban 2012-ben jelentős változás történt (amely 2013-ban lépett hatályba). Ahhoz azonban, hogy ennek jelentőségét megértsük célszerű áttekinteni a korábbi szabályokat, illetve az azokban beálló változás tendenciáit.

Az Építési törvény 1997 és 2012 között szolgált részletes előírásokkal a tervek készítésével és azok módosításával kapcsolatban (*1. táblázat*). Ez alapján a helyi tervek készítése és módosítása hosszas folyamat, amely adott esetben több évig is eltarthat. Gyakorlatilag semmilyen más helyi önkormányzati döntés esetén nem követelt meg a jogalkotó ilyen hosszadalmas és ennyi konzultációs lépcsőt beiktató folyamatot. Mindezek miatt az Építési törvény előírásait sokszor igen előremutatónak tartották.

A gyakorlatban viszont meglehetősen változó, hogy az érintettek milyen mértékben élnek részvételi lehetőségükkel. A szakirodalom rámutat, hogy a részvétel lehetőségét és sikerességét eltérően ítélik meg az egyes szereplők (Szirmai–Szépvölgyi 2007, Csanádi et al. 2010, Reisinger 2010). A jogszabály azzal, hogy számos ponton lehetőséget teremtett az érintetti részvételre (nem korlátozta azt), nem hívta életre a *részvétel tényleges lehetőségét* (Bajmócy 2011).

⁴ Erről részletesebben ld. Bajmócy (2011).

1. táblázat: Érintetti részvételi lehetőségek a tervek készítése és módosítása során 2012-ben

Folyamat fázisa	Időkeret	Résztevők köre
Tervezés megkezdése előtti véleménynyilvánítási lehetőség	15 munkanap	Érintett lakosság, szervezetek, érdekképviseleti szervek Érintett települési önkormányzati szervek (írásban ismertethetik saját terveiket) Bizonyos államigazgatási szervek
Készítés közbeni észrevételezési lehetőség		Építészeti érdekvédelem ellátásra alakult tervtanács
Elkészített terv véleményeztetése	22 munkanap	A fenti pontokban megjelölt érintettek (írásos véleményt adhatnak)
Egyeztető tárgyalás az eltérő vélemények tisztázására	Legalább 8 nap felkészülési idő	A korábban véleményt formálók (a vélemények elfogadását, vagy figyelmen kívül hagyását az önkormányzatnak írásban indokolnia kell)
A végleges terv közgyűlésre történő beterjesztése előtt	1 hónap	Bármely érintett Egyes esetekben kötelező jelleggel az állami főépítész, vagy a településfejlesztést felügyelő miniszter

Forrás: Bajmócy (2011, 174. o.)

Mindez rámutat a jogszabállyal kapcsolatos problémákra. Azt kevesen vitatják, hogy a szabályozás lehetőséget adott a széles körű és érdemi részvételre. Erre azonban biztosítékokkal nem szolgált. Amennyiben az önkormányzat csak a jogszabályi minimum-követelmények betartására törekszik, úgy annak a részvétel legalacsonyabb fokai révén is meg tud felelni (amelyet a „részvételi létra” még a részvétel hiányaként aposztrofál):

- A folyamat során az érintetteknek véleménynyilvánítási lehetősége van, de ezen véleményeket nem kell figyelembe venni a döntések során. Ez alól az egyedüli kivételt azok az észrevételek képezik, amelyeket államigazgatási szervek tesznek valamilyen jogszabályi előírásra alapozva. Tehát ebben az esetben is csupán arról van szó, hogy magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes előírásokat a települési önkormányzat nem fogadhat el.
- A rendelkezésre álló határidők igencsak szűkösek. A 15, illetve 22 munkanap egy civil szervezet esetén többnyire nem elegendő az érdemi véleményformálásra.
- A véleménynyilvánítási lehetőségen túlmutató részvételi technikák alkalmazását a jogszabály nem írja elő.
- A nyilvánosságra hozatal módjával kapcsolatban a jogszabály homályosan fogalmaz (helyben szokásos módon). Ez jelentheti azt is, hogy a lakosok különböző információs pontokon, kiadványokon és a helyi sajtón keresztül önkéntelenül is szembesülnek a (nem

egyoldalúan interpretált) fejlesztési elképzelésekkel. Jelentheti ugyanakkor azt is, hogy az önkormányzat épületének egyik folyosóján, vagy a honlap egy „eldugott” részén teszik közzé a terveket.

A folyamat további problematikus eleme az utólagos jogérvényesítés. A helyi tervek és azok módosításai a fent részletezett eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el. Ugyanakkor, ha ez mégsem történik meg (avagy nem megfelelő mértékben) az önmagában még nem érvényteleníti a döntést, hiszen a folyamatot nem tekintették a jogalkalmazás során közigazgatási eljárásnak. Ennek megfelelően a törvényességi felülvizsgálat egyetlen gyakorlati útja az alkotmánybírói beadvány volt, amely viszont jellegéből kifolyólag e funkció betöltésére nem igazán alkalmas.

Az érintetti részvétel tényleges lehetőségét tehát korlátozta egyrészt az, hogy a jogalkotói szándék nem feltétlenül érvényesült a gyakorlatban. De korlátozta az is, hogy magának a jogalkotónak sem feltétlenül a tényleges részvételi lehetőségek megteremtése (és bővítése) volt a szándéka. Erre leginkább a szabályok változásának tendenciája utal. Az Építési törvény, elfogadás óta, számtalan (több száz) módosítást élt meg. Témánk szempontjából ezen módosítások két nagy csoportba sorolhatók (2. táblázat):

- azok, amelyet megváltoztatták a tervekészítés (módosítás) folyamatát, és
- azok, amelyek az egyeztetési folyamat elhagyásának lehetőségét teremtették meg egyes esetekben.

2006 és 2009 között a *véleményezésre rendelkezésre álló* idő megfeleződőött. A terv elkészítése előtti 30 napos felszólalási határidő 15 munkanapra rövidült, míg az elkészített terv véleményezési fázisában korábban előírt 45 napból 22 munkanap lett. Ezen elmozdulások egyértelműen a részvétel és érintetti szempontok megjelenítésének csökkenő szerepét jelzik.

Különösen látványossá válik e folyamat, ha végigtekintjük azokat az eseteket, amikor a jogszabály szerint a – korábban kifejtett – hosszas véleményezési folyamat teljesen elhagyható. Az ilyen kivételek első csoportja látszólag technikai jellegű: tervezői hiba nyomán fellépő pontatlanságok, kis mértékű módosítások stb. Ugyanakkor ezek gyakorlati értelmezése is problémák forrása lehet.

2. táblázat: A helyi tervekkel kapcsolatos véleményezési lehetőség változása 1997 és 2012 között

	A véleményezési határidők változása	Kiemelt jelentőségűnek nyilvánítható beruházások	A véleményezési folyamat lefolytatása alóli további kivételek
1997	A terv kidolgozása előtti véleménynyilvánítási lehetőség: nincs határidő Az elkészített terv véleményezése: 45 nap		
2006	A terv kidolgozása előtti véleménynyilvánítási lehetőség: 30 nap (és elsősorban az államigazgatási szerveknek és az érintett települési önkormányzati szerveknek ad lehetőséget) Az elkészített terv véleményezése: 45 nap	(a) Részben vagy egészben EU-s forrásból valósul meg, vagy (b) Részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból valósul meg és legalább 5 Mrd Ft értékű és 1000 munkahelyet hoz létre	
2008		(c) Koncessziós szerződés alapján valósul meg és legalább 5 Mrd Ft értékű (d) Egyedi kormánydöntés alapján adott támogatásból valósul meg	Magasabb szintű jogszabállyal ellentétes rendelkezés hatályon kívül helyezése Elírás vagy számítási hiba miatti módosítás Kis mértékű módosítás esetén (amely nem érinti a település fő infrastrukturális hálózatát, alapvető zöldfelületi rendszerét, védett természeti értékeket, vagy kulturális örökséget)
2009	A terv kidolgozása előtti véleménynyilvánítási lehetőség: 15 munkanap (érintetteknek) Az elkészített terv véleményezése: 22 munkanap	(e) Legalább 2 Mrd Ft értékű és 50 munkahelyet hoz létre (f) Környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, egészségügyi és szociális célok megvalósulását segíti elő	
2010		(b) helyett: Részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból valósul meg (értéktől és munkahelyek számától függetlenül) (e) helyett: Legalább 90 M Ft értékű és 15 munkahelyet hoz létre	A módosítás elírás javítása, rajzi feldolgozásból, méretarányból adódó pontatlanság javítása, vagy magasabb szintű jogszabályi változás átvezetése érdekében történik Kormányrendelet alapján a vészhelyzettel érintett településeken (a vészhelyzet feloldásától számított fél évig)

Forrás: Bajmócy (2011, 176. o.)

Jóval látványosabb a kivételek egy második csoportjának megjelenése, amelyek a *nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek* tekintett beruházásokkal kapcsolatosak. Amennyiben egy fejlesztési projektet a kormánydöntés ebbe a kategóriába sorol, úgy ott nem kell az építési törvény hosszas véleményezési folyamatát lefolytatni, sőt még a kötelező hatósági eljárásokra is rendkívül szoros a határidő (ez alól elvileg a környezetvédelmi eljárások képezhetnek kivételt). A jogalkotó szándéka ezzel a nagyberuházások elősegítése volt. Ennek

érdekében az építésügyi hatósági eljárásokat felgyorsította és a beruházó szempontjából jelentősen leegyszerűsítette. Tulajdonképpen egyből másodfokon indul meg az eljárás.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás fogalma 2006-ban jelent meg (2006. évi LIII tv.). 2010-re már olyan mértékben kibővült a nemzetgazdasági jelentőségűnek nyilvánítható beruházások köre, hogy elvileg szinte valamennyi jelentősebb, vagy közepesen jelentős helyi beruházás esetén fennállhat annak a veszélye, hogy az erről szóló terveket véleményezés nélkül, és általában helyi beleszólás nélkül fogadják el. Ez a tendencia napjainkban is folytatódik.

A jogszabályi környezet tehát a részvétel igen tág elvi lehetőségét nyújtotta, de szinte semmilyen biztosítékkal nem szolgál a részvétel tényleges lehetőségének biztosítása terén. Ráadásul tendenciájában csökkenő a részvétel fontossága a vonatkozó előírásokban, folyamatosan (és radikálisan) csökken a véleménynyilvánításra rendelkezésre álló idő, illetve nő a kivételek köre. Ezzel együtt még mindig voltak olyan pontjai a folyamatnak, ahol elvileg bármely érintett felszólalhatott.

2012-ben aztán *jelentős változás* történt a helyi fejlesztési (és rendezési) tervek partnerségi folyamatának szabályozásában. Az építési törvény fent tárgyalt passzusai hatályon kívül kerültek, és a területet a 3014/2012 kormányrendelet szabályozta újra (amely aztán 2013-tól lépett hatályba). A törvényi szintű szabályozást tehát rendeleti szintű szabályok váltották fel, amely a módosítás korábbinál is egyszerűbb lehetőségét teremtette meg.

Az új szabályok a települési önkormányzatok hatáskörébe utalták a partnerségi szabályok meghatározását. Minimális peremfeltételek mellett, gyakorlatilag az önkormányzatok dönthetik el, hogy kit tekinteten érintettnek és őket milyen módon kívánják bevonni. Ezzel párhuzamosan egy új tervtípus jelent meg, az ún. *Partnerségi Egyeztetési Terv (PET)*. Az önkormányzatok a tervezési folyamat megkezdése előtt először a partnerségi szabályokat rögzítik és fogadják el, ezt követően kezdődhet a VFK és az ITS kialakítása. Mindez több szempontból is érdekes új helyzetet teremtett.

- Egyrészt nagyobb mozgásteret adott a települések számára, így tulajdonképpen decentralizálta a partnerségi folyamat szabályainak kialakítását.
- Mindez arra készítette az önkormányzatokat, hogy valóban végiggondolják, hogy mely szereplőket tekintenek érintetteknek és mi a céljuk a partnerségi folyamattal.

- Mindez a korábbi helyzettel ellentétben jelentős különbségeket eredményezhet a települések gyakorlatában. Az új helyzet a részvételi lehetőségek bővülését és szűkülését is eredményezheti (településenként, de akár egyes szereplőcsoportonként változóan).
- Előállhat az az eset, amikor a részvétel hagyományosan értelmezett szabadsága (a korlátozás hiánya) sem áll fenn egy szereplő számára. Amennyiben egy önkormányzat – a saját maga által felállított szabályok szerint – nem tekinti partnernek a szereplőt, akkor szinte semmilyen hivatkozási alapja nem marad a tervezési folyamatba történő bekapcsolódás kikényszerítésére. Ugyanakkor más szereplők számára az új szabályok akár a részvétel korábbinál magasabb szintjét is eredményezhetik.

Pontosan ez az új helyzet képi a kiindulópontját vizsgálatainknak. Célunk annak megértése, hogy ebben az alapvetően új (a korábbinál decentralizáltabb) közegben milyen lehetőségei vannak a szereplőknek a tervezési folyamatokba történő bekapcsolódásra.

4. Módszertan

A képességszemléletre támaszkodó gondolkodási keretben különös jelentősége van a megértő / feltáró módszereknek, illetve a kritikai értékelést nyújtó kutatási megközelítésnek. Ennek megfelelően munkánk során *kvalitatív módszerekre* építettünk. Jelen tanulmány *dokumentumelemzésre* támaszkodva vonja le következtetéseit. Ennek során a fejlesztési dokumentumok tartalmáról, az általuk kijelölt fejlesztési keretről és a szövegek mögöttes tartalmáról nyerhettünk képet. 23 hazai megyei jogú város esetén elemeztük:

- a 2014 során elfogadott városfejlesztési koncepciókat (VFK),
- a 2014 során elfogadott integrált településfejlesztési stratégiákat (ITS),
- a VFK és ITS tervezési folyamatához kapcsolódó, 2013 során elfogadott Partnerségi Egyeztetési Terveket (PET), illetve
- az ezek elfogadásához kapcsolódó közgyűlési ülések jegyzőkönyveit.

Mindez megközelítőleg 7700 oldalnyi szöveg feldolgozását jelentette. Ennek megfelelően a szövegek tömörítésére és elemzési céljainknak megfelelő átstrukturálására volt szükség. Ehhez a

2. fejezetben bemutatott elméleti koncepciókkal összhangban elemzési keretet állítottunk fel.⁵ Az elemzési keret segítségével a szöveget a számunkra releváns részekre redukáltuk, miközben átszövegezést nem végeztünk rajta. Így városonként kb. 4-6 oldalnyi szövegre redukáltuk a PET és kb. 15-25 oldalra a VFK és az IVS tartalmát. A Partnerségi Egyeztetési Tervek elemzési kerete négy (+1) fejezetre tagolódik:

- Az 1. rész a partnerségi egyeztetési szabályok előkészítésével és elfogadásával foglalkozik. Itt tulajdonképpen arra voltunk kíváncsiak, hogy a résztvevők számára mennyire alakítható a részvétel tere (avagy a részvételi felhívás egy előre definiált térre vonatkozik).
- A 2. rész az érintettek körét vizsgálja. Itt azt vizsgáltuk, hogy milyen elvek mentén kerül lehatárolásra az érintettek köre, kik a legfontosabb partnerek, hogyan függ össze a befolyásolási képesség és az, hogy mire kapnak felhatalmazást az érintettek.
- A 3. rész az alkalmazott tájékoztatási és részvételi technikákat vizsgálja. Itt az volt a célunk, hogy megértsük a részvétel „mélységét”.
- A 4. rész a lakosságnak szánt szerepet vizsgálja: milyen szerepet kapnak, milyen aspektusból tekintik őket partnernek, vannak-e speciálisan őket célzó technikák.
- Az 5. részben az adott település primer dokumentumait feldolgozó kutató saját benyomásainak megjelenítése adtunk lehetőséget. Az elemző összbenyomására voltunk kíváncsiak a lakosok, illetve a nevesített partnerek részvételét illetően a dokumentum tanulmányozása alapján.

A Városfejlesztési Koncepciók és az Integrált Településfejlesztési Stratégiák elemzési kerete 2 nagy blokkra tagolódik, amelyből az első foglalkozik a részvétellel. Itt tulajdonképpen annak vizsgálatára került sor, hogy az VFK, illetve az ITS tartalmazott-e plusz információkat a partnerségi folyamattal kapcsolatban a PET-hez képest. Vizsgáltuk továbbá, hogy a kijelölt fejlesztések végrehatása kapcsán megjelenik-e a partnerség gondolata a dokumentumokban, és ha igen, milyen módon.

Az így létrejött szövegeket, az egyes kutatási lépések során, különböző szöveg- és diskurzuselemzési technikákkal dolgoztuk fel:

- kvalitatív tartalomelemzés,
- narratíva elemzés, és

⁵ Az elemzési keretet az 1. és 2. melléklet mutatja be.

- kritikai diskurzuselemzés.

Bár a tartalomelemzés eredendően kvantitatív szövegelemzést jelöl, az utóbbi időben e területen is megjelentek a kvalitatív módszerek is. Ennek megfelelően, tág értelemben, bármely olyan szövegelemzési módszert *tartalomelemzésnek* nevezhetünk, amelyek a tartalom valamiféle kategorizálására törekcszenek (Titscher et al. 2000). Esetünkben a tartalomelemzés azt a célt szolgálta, hogy a szöveg tartalmát a képességszemlélet alapján felállított kategóriákba soroljuk, és a szerint rendezzük újra. Például a fejlesztési elképzelésekre vonatkozó részeket az eszköz, átváltási tényező, értékes cselekedetek és létállapotok kategóriákba rendezzük és ebből vonjunk le következtetéseket. Avagy a részvételre vonatkozó tartalmi elemeket hozzáillesszük az elméleti modellekhez.

A tartalomelemzés azonban nem nyújt átfogó képet a szöveg mély rétegeiről, így célszerűnek látszott ezt *narratíva elemzéssel* kiegészíteni. A narratíva elemzés abból indul ki, hogy a szövegek egy felszíni és egy mélyrétegre bonthatók, amely utóbbi azonban nem evidens módon látható (Titscher et al. 2000). A mélyréteg egy koherens „történet”, amely a valódi jelentést hordozza. Esetünkben a narratíva elemzés azt teszi lehetővé, hogy feltárjuk a fejlesztési dokumentumok szerint valójában mi is a helyi fejlesztés, illetve az abban történő részvétel.

A képességszemlélet számára lényegi kérdés, hogy ki és milyen módon vesz részt a fejlesztési folyamatban; más oldalról ki és miért marad ki, milyen mechanizmusok következményeképp. E kérdés strukturálását segíti módszertani oldalról a *kritikai diskurzuselemzés*. A kritikai elméletekben gyökerező és Foucault gondolataira jelentősen építő megközelítés a nyelvhasználatot mint társadalmi gyakorlatot értelmezi (Titscher et al. 2000). A diskurzus nem egyszerű leképzése a vizsgált folyamatoknak, hanem önállóan is elemzendő, hiszen kijelöli a vizsgálható jelenségek, az észlelhető problémák és a felvethető megoldási javaslatok és egyáltalán az igazságként elfogadható érvek körét. A diskurzus ilyen módon társadalmi termék, társadalmi viszonyokat tükröz és keletkeztet (Foucault 2001, Habermas 1991).

A kritikai diskurzuselemzés a diskurzust a hatalom fogalmával köti össze. A korábbiakból következő módon a kérdés számára, hogy ki fekteti le a diskurzus kereteit (diskurzus felett gyakorolt hatalom) és a lefektetett keretek milyen elnyomási mechanizmusokat kódolnak (diskurzuson keresztül gyakorolt hatalom). E módszertani megközelítés jól strukturálja azon érdeklődésünket, hogy a fejlesztési folyamat során hogyan valósul meg az érintettek részvétele.

Ki és hogyan fekteti le a részvétel kereteit és a lefektetett keretek milyen részvételt tesznek lehetővé. Ugyanakkor a kritikai diskurzuselemzés teljes folyamatát (a szöveg, az interpretációk és a társadalmi gyakorlat összekötését) a dokumentumelemzés csak interjúkkal kiegészítve teszi lehetővé.⁶

5. Eredmények

2013 során a 23 megyei jogú városból 13 készített hosszabb, kifejezetten a készülő VFK-hoz és ITS-hez kapcsolódó Partnerségi Egyeztetési Tervet. Ezek terjedelme 20 és 60 oldal között változott. 10 város rövid (általában 2-4 oldalas) közgyűlési határozat formájában sorolta fel a partnerségi egyeztetés általánosan alkalmazandó szabályait, amelyek természetesen az éppen folyó tervezési folyamatra is vonatkoztak. Ezen városok esetén az elkészült dokumentumok számoltak be (kötelező tartalmi elemként) részletesebben az alkalmazott szabályokról.

5.1. A részvétel keretei

A VFK és ITS tervezési folyamatának első lépését a partnerségi szabályok kialakítása és elfogadása jelenti. A Partnerségi Egyeztetési Terv fekteti le az érintetti részvétel sarokpontjait: meghatározza a nevesített partnerek körét és a bekapcsolódás lehetséges módozatait.

A dokumentumelemzés alapján a PET-ek elfogadását egyik esetben sem előzte meg szisztematikus (direkt az adott tervezési folyamathoz kapcsolódó) *érintett-elemzés* – legalábbis e szövegek erre nem utalnak. Ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatoknak / tervezőknek nem lehettek birtokában érintetti térképek. Jelen dokumentumok azonban nem indokolták meg azt, hogy mi alapján nevesítettek partnereket. Egyes esetekben utalás történik arra, hogy a nevesítésre hatással voltak az önkormányzat korábbi időszakban felgyűlt tapasztalatai (pl. korábbi tervezési folyamatok eredményei, a korábbi véleményezőik körének alapul véve). E mechanizmus jelenlétét valószínűsíti a PET-ek elfogadásának igen szűkre szabott határideje.⁷ Ez pedig alapvetően az

⁶ A kutatási projektünknek érintetti interjúk készítése is részét képezi, ám jelen tanulmány csak a dokumentumelemzés alapján vonja le következtetéseit. Ennek megfelelően csak azzal kapcsolatban vonhatunk le következtetéseket, hogy a dokumentumok *milyen történetet mondanak el* a részvételről, illetve *milyen diskurzus* kialakításához járulnak hozzá. Ez természetesen keveset mond arról, hogy valójában hogyan értékeli a részvételt az érintettek, ám ezen összességben egy fontos elemét mégis elénk tárja.

⁷ Újra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a tervek készítése EU-s támogatással megvalósuló projektek keretében történt. A teljes folyamatra összesen 1 év állt rendelkezésre: a partnerségi szabályok kialakításától, a VFK és ITS kialakításán át, az integrált területi beruházási programcsomagok elfogadásáig (ez utóbbiak már kidolgozott projektgyűjteményt jelentenek).

aktuálisan fennálló (és történetisége során a múltban gyökerező) viszonyok fenntartását segíti. Azaz új szereplők megjelenésének nem igazán kedvez.

A dokumentumok egyetlen esetben sem utalnak arra, hogy a PET közgyűlési vitáját megelőzően a lefektetett partnerségi szabályokat *nyilvános vitára* bocsátották volna. Ezt egyébként a szűk határidők megint csak valószínűtlenné teszik. Általában a Közgyűléseken belül sem generáltak a dokumentumok élénk vitákat. Egy város kivételével ellenszavazat nélkül kerültek elfogadásra (néhány esetben voltak tartózkodók). A közgyűlési jegyzőkönyvek tanúsága szerint. 23-ból 16 esetben közgyűlési hozzászólás nélkül fogadták el a tervet, két esetben tette szóvá valamely (ellenzéki képviselő) az előkészítés / előzetes nyílt megvitatás hiányát.

A legtöbb esetben a tervezési eljárás érintettjeit csoportokra osztják a dokumentumok: a legalapvetőbb ezek közül talán az állampolgár / szervezet elkülönítés. Ez utóbbi körből kerülnek ki a nevesített partnerek, akik részére a PET-ek jellemzően a részvétel szélesebb lehetőségét biztosítják. E partneri kör valamennyi város esetén tágabb a jogszabályi minimumnál.⁸ 11 város esetén a nevesített *partnerek köre* semmilyen módon *nem bővíthető* a folyamat során. További 11 település esetén utal rá a dokumentum, hogy az érintettek köre később bővíthet, de ezt vagy nem részletezi, vagy a bekapcsolódás lehetőségét csak bizonyos részvételi formák esetén tartja fenn, meghatározott ideig és jellemzően meghívás útján. Egyetlen esetben jelenik meg egyértelműen, hogy „be lehet jelentkezni” a folyamatba a későbbiek során.

A VFK és ITS-ek elemzése során nyerhető pótlólagos információk mindezt azzal egészítik ki, hogy a PET-ben felvázolt kereteket a tervezők a megvalósítás során is irányadónak tekintik. A tervekben a retorika szintjén rendre megjelenik, hogy a partnerség nem áll meg a tervek elkészültével: „*[a partnerségi] folyamat a tervezési időszak lezárását követően, a dokumentumok elfogadásával sem állhat meg, folytatódnia kell, hogy a város jövője a már kialakított partnerkapcsolatúságon alapulva tovább fejlődhessen*” (Salgótarján ITS 323. o.).

Ugyanakkor egyetlen VFK, vagy ITS sem tartalmaz arra vonatkozó kidolgozott részeket, hogy a tervek megvalósítása során pontosan hogyan képzelik a részvételi folyamatot, milyen technikákat, milyen módon kívánnak alkalmazni. Milyen szerepet szánnak az érintetti részvételnek a projekt-tervek véglegesítése, a projektek végrehatása és ellenőrzése során. Ahogy a dokumentumok közelítenek a konkrét beavatkozások taglalásához úgy tűnnek el a fejezetekből a részvétellel kapcsolatos, vagy arra utaló gondolatok.

⁸ Amely szinte kizárólag országos hatókörű állami szervek bevonását írja elő kötelező jelleggel (314/2012 Kormányrendelet 9. melléklete).

Ez alapján úgy tűnik, hogy a helyi fejlesztési tervek kialakítása során az érintetti részvétel *előre definiált peremfeltételek között* folyhat. E feltételek (ki)alakításába gyakorlatilag nincs beleszólási lehetősége az érintetteknek – legalábbis látható hatalomgyakorlási formákon keresztül (természetesen a rejtett és láthatatlan formák nem kizártak egyes érintettek esetén).⁹ A részvétel terének alakítása még a nevesített partnerek számára sem lehetőség. A PET-ek alapján úgy tűnik, hogy a részvétel előre definiált hívott terekben történik. Nincs arra törekvés, hogy korábban zárt térben hozott döntéseket érdemben kinyissanak, illetve a szerzett terek kialakítását sem igyekeznek megkönnyíteni a tervek.

5.2. A nevesített partnerek részvétele

A Partnerségi Egyeztetési Tervek minden esetben külön kezelik a lakosokat a többi érintettől. Szinte valamennyi terv partnerek sokaságát sorolja fel, de annak indoklásával nem találkozunk, hogy miért pont ezen kör lett nevesítve. Néhány esetben a nevesítés szinte teljes körű próbál lenni. A tervezők – láthatólag – szinte valamennyi szerintük szóba jöhető szereplőt igyekeztek megnevezni. A VFK és ITS vizsgálta azt mutatja, hogy a PET-ben nevesített szereplői körnek csak kis része kerül szöveg közti említésre a dokumentumokban. A megvalósítás kapcsán pedig a szereplők csak egész szűk köre kerül konkrét említésre (főként az önkormányzat és helyi közintézmények, valamint egyes jelentős vállaltok). Mind a PET, mind a VFK és ITS-ek igen kevés konkrétumot tartalmaznak azzal kapcsolatban, hogy a partnereket miként kívánják bevonni a megvalósítás során (bár ennek fontossága a legtöbb esetben a retorika szintjén megjelenik).

A PET a nevesített partnereket a legtöbb esetben egy, vagy több dimenzió mentén csoportokra bontja. Leggyakrabban a szereplők szektora / működési köre képi a csoportosítás alapját (önkormányzat és közintézmények, vállalkozások, érdekképviselők, oktatási intézmények, egyházak, civil szervezetek stb.), illetve (vélt) szakértelmük / érdeklődési körük. Ez utóbbi képi a tervek kialakításában viszonylag aktív szerepet játszó munkacsoportok kialakításának alapját (pl. gazdasági, infrastruktúra fejlesztési, humán stb.).

A fenti dimenziók mellett több esetben megjelenik a szakértő–laikus, az állandó–eseti, illetve a befolyásolási képesség szerinti elkülönítés. Ez utóbbi esetben jellemző a

⁹ Ilyen lehet például, amikor a tervezők, vagy a közgyűlési képviselők az általuk ismert szervezeteket javasolják felvenni a partnerek közé.

legfontosabbnak tekintett szereplők kiemelése és részükre pótlólagos (kiváltságos) részvételi lehetőségek biztosítása.

A nevesített partnerek számára az informálás és a konzultálás lehetőségét nyújtják a tervek. A tájékoztatás különböző formáin túl a nevesített partnerek általában részt vehetnek bizonyos tematikus szakmai konzultációkon, vagy meghívásos partnerségi egyeztetéseken. Ehhez kapcsolódóan a tervekkel azok készülési fázisában is többször találkoznak, azt több ponton véleményezhetik. Azon néhány terv esetén, ahol konkrét véleményezési határidők olvashatók, azt látjuk, hogy a partnerek az ülések előtt néhány (5-7) nappal kapják meg a vitaanyagokat.

Csak elvétve történik említés azzal kapcsolatban, hogy a tervezők ezeket a vitailéseket az esetlegesen eltérő álláspontok ütköztetésére, megvitatására szeretnék használni. Jóval inkább egymás hozzászólásainak kölcsönös meghallgatása tűnik valószínűnek. A többi alkalmazott eszköz alapvetően egyirányú információáramlást tesz lehetővé (akár az érintettektől a tervezők irányába, akár fordítva). Ilyenek a honlapon elérhető információk, vagy véleményező felületek, a tájékoztatók, előadások, sajtóanyagok, és esetenként a partnerek kérdőíves, vagy (egészen kivételes esetekben) interjú megkérdezése. Ez utóbbiak mindig csak a partnerek egy jól körülhatárolható, szűk körére vonatkoznak (pl. legnagyobb adózók, vonzáskörzet településeinek polgármesterei).

A PET-ek által rögzített szabályok a felszólalás lehetőségét adják meg, de garanciákkal nem szolgálnak arra vonatkozóan, hogy a szempontok (legalább bizonyos feltételek fennállása esetén) figyelembe vételre fognak kerülni. Számos terv kiemeli a szereplők közül a legnagyobb befolyással bírót (pl. legnagyobb foglalkoztatók), akik számára külön lehetőségek állnak rendelkezésre (pl. rendszeres személyes egyeztetések a tervezőkkel, vagy az önkormányzati hivattal).

Mindezek alapján a nevesített partnerek számára a *szimbolikus részvétel* fokozatai adottak: nincs kizárva szempontjaik érdemi megjelenítése, de erre nincs semmilyen biztosíték. A folyamat maga a szempontok összegyűjtését és nem pedig megvitatását célozza. A részvétel meghívásos, az utólagos bejelentkezés lehetősége nagyon csekély, vagy egyáltalán nem adott. Az előirányzott tervezési folyamat részint látható (nyilvános), részint rejtett döntéshozatalt irányoz elő (pl. a munkacsoportok tevékenysége nem feltétlenül transzparens a meg nem hívottak számára). A legbefolyásosabb szereplők számára kifejezetten a rejtett (és esetenként a láthatatlan) formákban való részvétel rajzolódik ki (pl. velük folytatott külön egyeztetések). Így összességében úgy

véljük, hogy a részvétel a status quo megérezését, a fennálló viszonyok fenntartását szolgálja, nem pedig a tervezési folyamat felett gyakorolt hatalom szétterítését.

5.3. A lakosok részvétele

A lakosokkal kapcsolatban a partnerségi tervek, illetve maguk a fejlesztési dokumentumok is az informálást / tájékoztatást tekintik a legfőbb feladatnak. Ez gyakran explicit módon is megjelenik a dokumentumokban: „*A külső kommunikáció a teljes (helyi és városkörnyéki) lakosság tájékoztatását tűzi ki célul*” (Szeged PET 22. o.) „*Békéscsaba Megyei Jogú Város az IVS felülvizsgálata során komoly hangsúlyt fektet az együttműködésre a főbb szereplőkkel, valamint a lakosság széles körű tájékoztatására.*” (Békéscsaba PET 4. o.). A tájékoztatást esetenként olyan érvekkel támasztják alá a dokumentumok, mint az információáramlás biztosítás, vagy az átláthatóság megteremtése. E mellett megjelenik a meggyőzés, sőt esetenként a (ki)oktatásuk, azaz megpróbálni megértetni velük valamit, segíteni a lakosoknak helyesen értelmezni a helyzetet (pl. a fejlesztési tervek elfogadottságának növelése, vagy a társadalmi felelősség növelése érdekében). Ez elvértve azzal is kiegészül, hogy a „lakossági ellenállást” kockázati tényezőként azonosítja a dokumentum, amelynek feloldása a lakosok meggyőzése.

A tájékoztatás mellett rendszeresen (bár nem minden esetben) megjelenik a *vélemény-nyilvánítás* lehetőségének biztosítása is, mint a lakosság részvételével kapcsolatos cél. Ugyanakkor az egyértelmű, hogy a lakosságot nem a szakmai munkába kívánják bevonni. A bevonás célja sehol sem a helyi fejlesztések sikeréhez szükséges tudás közös előállítás.

A lakosság részvétele kapcsán gyakorlatilag valamennyi elemzett település specifikus technikákat alkalmaz. Ezek jelentős része alapvetően a tájékoztatást és a transzparenciát hivatott biztosítani (sajtóhír, honlap, rendezvények). Másik részük a vélemény-nyilvánítás lehetőségét is magán hordozza (legalábbis elvben). Ilyenek a lakossági fórum különböző formái, a közmeghallgatás, a véleményezésre szolgáló online felület, avagy e-mail cím megadása. Mindez esetenként kiegészül a városlakók részére kiküldött, avagy online elérhető „konzultációs” kérdőívekkel, amelyek elsősorban ötletládaként működnek. Ezek a technikák *egyoldalú információáramlást* tesznek lehetővé (többnyire a tervezői oldaltól a lakosok irányába; esetenként fordítva), a deliberációra nem adnak lehetőséget.

A szakirodalomban megjelenő deliberatív technikákat (állampolgári tanács, XXI. századi városgyűlés, részvételi jövőalkotási technikák, vitázó közvélemény-kutatás stb.)¹⁰ nem alkalmazzák a települések. Bár egyes PET-ek említettek olyan technikákat, amelyek vagy ezek nevét viselik, de tartalmukban vélhetően különböző (pl. Tatabánya esetén „polgárok fóruma”, de ez a terv szerint egy mindössze egynapos rendezvény), avagy nem lehet róluk eldönteni, hogy mit takarnak, mert tartalmuk semmilyen módon nem kerültek részletezésre (jövőműhely Pécsen, vagy Polgárok Szenátusa Kaposváron). Azt azonban látni kell, hogy az erőltetett ütemterv szerint zajló fejlesztési folyamatok nem teremtenek kedvező környezetet a deliberatív technikák alkalmazásához.

A részvétel alacsony fokozatait testesítik meg: Arnstein (1969) létráján alapvetően az informálás, a terápia és a manipulálás fokozatait. Biztosítékokkal nem szolgálnak, így valós hatalmat nem biztosítanak az érintetteknek. A lakosoknak a vélemény-nyilvánításhoz általában önmaguknak kell lépéseket tenni. Ez a marginalizáltak esetén különösen problémás lehet. Egy dokumentum sem említi a „képességekkel való felruházás” (empowerment) jelentőségét ilyen kontextusban. Így az alacsony érdekérvényesítő képességgel bíró szereplők esetén az várható, hogy semelyik csatornán keresztül nem fogják tudni szempontjaikat kommunikálni. Ez annak ellenére van így, hogy az ITS tervezésének például kötelező eleme az anti-szegregációs terv elkészítése.

Mindezek alapján összességében úgy véljük, hogy a lakosokkal kapcsolatos részvétel alapvetően a hatalmi központ szereplőit ruházza fel eszközökkel arra vonatkozóan, hogy nagyobb támogatással / szélesebb körű legitimitációval hajthassák végre fejlesztési elképzeléseiket. A lakosság részvétele nem jár együtt a hatalom szétterítésével.

6. Következtetések (csak beszélünk a részvételről...)

A tanulmányban a hazai megyei jogú városok helyi fejlesztési dokumentumait elemeztük az érintetti részvétel szempontjából. Eredményeink értelmezéséhez Sen (2003) képességszemléletének, Arnstein (1969) részvételi létrájának és Gaventa (2006) hatalomkockájának érveit használtuk.

¹⁰ Részletesen ezekről ld. Pataki (2004), illetve Málóvics et al. (2015).

Bár a dokumentumelemzés önmagában nem ad teljes képet a helyi fejlesztés során megvalósuló érintetti részvételről, mégis összeállítható eredményeink alapján egy *koherens „történet”* amelyet az elemzett szövegek „mesélnek el” számunkra. E szerint az érintetti részvétel (véltetően más helyi fejlesztéshez kötődő mechanizmusok mellett) a fennálló hatalmi viszonyok megőrzésének egyik eszköze. Alapvetően a helyi önkormányzat, illetve annak meghívott és rejtett partnereinek ügye, ezek hatalomgyakorlásának egyik formája.

E szereplők számára fontos, hogy beszéljenek az érintetti részvétel fontosságáról, hiszen az európai uniós szintéren így lesz a folyamat szalonképes. Ám fontos, hogy csak beszéljenek a részvételről, az ne járjon a hatalom szétterítésének eszközévé, és semmiképpen ne legyen transzformatív ereje. Ennek megfelelően olyan előre definiált tereket biztosítanak az érintettek számára, ahol jól kommunikálható feljük a tervezői oldal véleménye, és (az esetlegesen a tervezők számára is hasznos) szempontjaik a befolyásolás valós veszélye nélkül ismerhetők meg.

A hatalomgyakorlás diszkurzív technikákon keresztül is zajlik. A *diskurzus felett gyakorolt hatalom* már a partnerségi tervek egyeztetés nélküli elfogadásával megteremtődik. De ehhez szorosan kapcsolódik a deliberációt nélkülöző technikák egyeduralma, avagy az, hogy a projektek végrehajtása kapcsán már nem tárgyalják a dokumentumok a részvétel kérdéskörét.

Emellett a *diskurzuson keresztüli hatalomgyakorlás* számos formája is megjelenik. Ilyen például a „laikusok” kategóriájának gyakori használata, amely már elegendő indok a tájékoztatáson túlmenő részvételi módokból való kizáráshoz. Avagy a jelentős befolyásoló képesség (ez általában gazdasági hatalmat jelent) teljesen természetesen jár együtt a dokumentumokban a mélyebb részvétel, vagy a rejtett és láthatatlan hatalomgyakorlási formák használatával. A lakosok részvételét alapvetően politikai cselekedetként látják a dokumentumok. Velük kapcsolatban a tudás, tanulás szavakat nem használják. Beszédes viszont, hogy a részvétel kifejezés helyett jóval inkább a tájékoztatás, informálás, bevonás és a társadalmasítás szavakat használják az elemzett szövegek.

Ezek alapján úgy véljük, hogy a legtöbb érintett számára a részvétel hazai formái nem saját ügyeik előmozdításának szabadságát jelentik, hanem a tényleges lehetőségektől történő megfosztás módját. Így a helyi fejlesztés „hogyanja” egyrészt önmagában is a jóllét csökkentésének irányába hat, másrészt akadályozza, hogy a szereplők a részvétellel, mint eszközzel élhessenek, és így előmozdíthassák a számukra kívánatosabb fejlesztési eredmények létrejöttét.

Irodalomjegyzék

- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning Association*, 35(4): 216–224.
- Bajmócy Z. (2011): Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe. JATEPress, Szeged.
- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for deliberative participation in local economic development. *Acta Oeconomica*, 64(3): 313-334.
- Bajmócy Z. – Gébert J. – Málovics Gy. – Pataki Gy. (2014): Eszközöktől a jól-létig. A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemléletben. SZTE GTK Műhelytanulmányok, MT-GTKKK-2014/2. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Cornwall A. (2002): Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development. IDS Working Paper 170.
- Csanádi G. – Csizmady A. – Kőszeghy L. (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és Társadalom*, 1, pp. 15–36.
- Foucault, M. (2001): A tudás archeológiája. Atlantisz, Budapest.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS bulletin*, 37(6): 23–33.
- Gébert J. (2014): Helyi gazdaságfejlesztési projektek meatelemzése a képességszemlélet alapján. SZTE GTK Műhelytanulmányok, MT-GTKKK-2014/3. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Gébert J. (2015): Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján. PhD értekezés. SZTE Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged.
- Habermas, J. (2001): A kommunikatív etika. A demokratikus vitákban kiérlelődő konszenzus és társadalmi integráció politikai-filozófiai elmélete. *Új Mandátum*, Budapest.
- Józsa Z. (2006): Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Málovics Gy. – Juhász J. – Méreiné Berki B. (2015): Részvételi technikák és a marginalizált társadalmi csoportok részvétele a helyi fejlesztési döntésekben. SZTE GTK Műhelytanulmányok, MT-GTKKK-2015/2. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Maier, K. (2001): Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 9(6): 707–719.
- NFGM (2012): Városfejlesztési Kézikönyv. Második, javított kiadás. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Területfejlesztésért és Építésügyért Felelős Szakállamtitkárság, Budapest.
- Pataki Gy. (2004): Bölcs "laikusok". *Civil Szemle*, 4, 3-4, pp. 144–156.
- Reisinger A. (2010): Társadalmi részvétel a helyi fejlesztéspolitikában – különös tekintettel a civil / nonprofit szervezetek szerepére. Doktori értekezés. SZE Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr.
- Reisinger A. (2012): A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. Fókuszban a civil/nonprofit szervezetek. *Civil Szemle*, 9, 1, pp. 23-44.
- Samuels, J. (ed) (2005): Removing unfreedoms. Citizens as agents of change in urban development. ITDG, UK.
- Sen, A. K. (1995): *Inequality Reexamined*. Cambridge University Press, Cambridge.

Sen, A. K. (2003): A fejlődés mint szabadság. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Szirmai V. – Szépvölgyi Á. (2007): Társadalmi részvétel szereplői. In Rechnitzer J. (szerk.): Település és fejlesztés. A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, pp. 89–104.

Titscher, S. – Meyer, M. – Wodak, R. – Vetter E. (2000): Methods of Text and Discourse Analysis. Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi.

1. melléklet: A Partnerségi Egyeztetési Tervek elemzési kerete

Az elemzés során alkalmazott alapelvek:

- a vonatkozó szövegrészek oldalszámának megadása,
- amennyiben lehetséges úgy a vonatkozó szövegrészek szó szerinti bemásolása oldalszámmal együtt,
- a kérdések pontos tartalmát a kutatócsoport elemzés végző tagjai több körben pontosították egymással, illetve minden értékelő kör után megtörtént a tapasztalatok megbeszélése, a felmerülő kérdések tisztázása.

(1) A PET ELŐKÉSZÍTÉSE, ELFOGADÁSA

- 1.1. A PET szövegezését / elfogadását megelőzően történt-e *érintett-elemzés*?
- 1.2. A PET szövegezését / elfogadását megelőzően volt-e bármilyen formában *társadalmi vita* (A PET tartalmával kapcsolatban), ha igen milyen formában?
- 1.3. A közgyűlési előterjesztés vitája során érkezett-e olyan hozzászólás, amely kritizálta a PET elkészítésének folyamatát, avagy a PET tartalmát; ha igen a Kgy. döntés reflektált-e erre (pl. volt-e módosítás a betervezésen)?

(2) ÉRINTETTEK KÖRE

- 2.1. A PET-ben felsorolt érintettek köre a folyamat során bővíthető-e; ha igen milyen módon?
- 2.2. A felsorolt partnerek köre túlmutat-e a jogszabály által kötelezően előírt partnerek körén?
- 2.3. Csoportra osztja-e a partnereket a PET; ha igen bizonyos kérdéskörökre korlátozza-e a partnerek véleménynyilvánítási lehetőségét?
- 2.4. A Partnerek között szerepelnek-e az alábbiak?

	IG EN	N EM
Magasabb területi szintek képviselői (ideértve a regionális fejlesztési ügynökségeket)		
Más települések képviselői		
Egyházak képviselői		
Kisebbségek képviselői		
Felsőoktató és kutatóintézmények képviselői		
Közoktatási, szakképzési intézmények		
Kamarák*		
Közműszolgáltatók, közlekedési társaságok, önkormányzati tulajdonú cégek		
További vállalkozások**		
Kulturális intézmények (színház stb.)		
Civil szervezetek***		

*Mely kamarák?

** Ez elsősorban a legnagyobb adózókat / foglalkoztatókat jelenti? Van-e erre utalás a PET-ben?

***Hány civil szervezet szerepel a partnerek listáján? (db)

(3) RÉSZVÉTELI TECHNIKÁK

3.1. Milyen *tájékoztatási* módokat ír elő a PET?

3.2. Milyen *vélemény-nyilvánítási* lehetőségeket nevesít a PET?

3.3. Szerepelnek-e vélemény-nyilvánításra vonatkozó határidők a PET-ben? (mely területen milyen határidők)?

3.4. Szerepelnek-e arra vonatkozó megállapítások a PET-ben, hogy az IVS megvalósítása (pl. projektek tervezése) során milyen szerepet szánunk az érintetteknek?

(4) LAKOSSÁGRA VONATKOZÓ RÉSZEK

4.1. Szerepel-e a PET szövegében expliciten a lakosság *tájékoztatásának* szükségessége?

4.2. Szerepel-e a PET szövegében expliciten a lakosság *bevonásának* szükségessége?

4.3. Szerepel-e olyan részvételi technika a PET-ben, amelynek célja kifejezetten a lakosság bevonása (ha igen, milyen)?

4.4. Történik-e utalás arra vonatkozóan a PET-ben, hogy a lakossági / társadalmi ellenállásra kockázati tényezőként tekintenek?

4.5. Történik-e utalás arra vonatkozóan a PET-ben, hogy a lakossággal kapcsolatban az alapvető cél a meggyőzés?

(5) ÉRTÉKELŐI MEGLÁTÁSOK

5.1. A részvétel létráján hol helyeznéd el a nevesített partnerek / a lakosok részvételét? Miért?

2. melléklet: A Városfejlesztési Koncepciók és az Integrált Településfejlesztési Stratégiák elemzési kerete

Az elemzés során alkalmazott alapelvek:

- Oldalszám minden kérdéshez.
- Amennyiben lehetséges úgy a vonatkozó szövegrészek szó szerinti bemásolása oldalszámmal együtt.
- Különüljön el, hogy az adott szövegrész a VFK-ból, ITS-ből, vagy az anti-szegregációs tervből származik-e.
- A VFK és az ITS egymásra épülő dokumentumok, amelyekben átfedések lehetnek. Nincs szükség arra, hogy kétszer emeljük ki ugyanazt.
- Legértékesebbnek tűnő előfordulás oldalszáma érdekes és nem az első előfordulásé. Például: ha az ELI projekt oldalszáma nem a bevezetőben lévő oldalszám, hanem az akcióterületeknél lévő előfordulása.
- A kérdések pontos tartalmát a kutatócsoport elemzés végző tagjai több körben pontosították egymással, illetve minden értékelő kör után megtörtént a tapasztalatok megbeszélése, a felmerülő kérdések tisztázása.

I. BLOKK: AGENCY (CSELEKVÉSRE VALÓ LEHETŐSÉG)

1. Nevesíti-e a dokumentum, hogy az érintettek milyen *részvételi technikák* révén vehetnek részt a fejlesztések tervezésében, megvalósításában és monitoringjában?
2. A tervezés, megvalósítás és a monitoring során eseti vagy folyamatos jelleggel tervezik használni a nevesített részvételi technikákat?
3. Nevesíti-e érintetti csoportokat a dokumentum? Csoportosítja-e az érintetteket?
4. Milyen szereplők jelennek meg szövegközben?
5. A dokumentum alapján az érintettek hogyan járulhatnak hozzá a terv megvalósulásához?
6. Melyek a nem beruházási jellegű önkormányzati tevékenységek?

II. BLOKK: KÉPESSÉGEK

(1) ÉRTÉKES CSELEKEDETEK ÉS LÉTÁLLAPOTOK MEGHATÁROZÁSA

7. Mi a város jövőképe?
8. Milyen célokat nevesít a dokumentum? (a városrészi célok nélkül)
9. Van-e horizontális cél?
10. Van-e célrendszer ábra?
11. Milyen "buzzwordok" jelennek meg a tervben megfogalmazott jövőképben és célokban?

(2) ESZKÖZÖK ÉS HASZNÁLATUK

12. SWOT elemzés (a városrészi SWOT-ok nélkül)
13. Milyen helyzetelemző eszközöket használ még? (lista + oldalszám)
14. Milyen információforrásokra hivatkozik *szöveg közben*?
15. Irodalomjegyzék (ha van) oldalszáma
16. Meghatároz-e *akcióterületeket (beavatkozási területeket)* a dokumentum? Történik-e utalás a szövegben arra, hogy hogyan határolja le ezeket?
17. Akcióterületek listája
18. Milyen konkrét projekteket sorol fel a dokumentum a fejlesztési célok elérésének eszközeként?
19. Hogyan csoportosítja a továbbtervezéshez használt indikátorokat?

(3) ESZKÖZÖK HASZNÁLATÁNAK EX POST ÉRTÉKELÉSE ÉS ITERÁCIÓ

20. Milyen fő *kockázati faktorokat* nevesít?
21. Milyen monitoring mutatókat nevesít?
22. Milyen szervezet hatásköre a monitoring?
23. Keletkezett-e valamilyen *állandó szervezetet* a dokumentum ezen kívül?
24. Történik-e utalás arra, hogy terv-tény eltérés esetén min kell változtatni? Mit kell folyamatosan felülvizsgálni? Hogyan kezeli a kockázatokat?

(4) ÉRTÉKELŐI MEGLÁTÁSOK

25. Mi volt az általános benyomásod/szubjektív összbenyomásod a dokumentumról?